



...le rapport d'information

Voir l'Afrique dans tous ses États

Ronan Le Gleut, Marie-Arlette Carlotti, François Bonneau, sénateurs

1. DEPUIS 2017, UNE VOLONTÉ DE TRANSFORMER LA RELATION AVEC LES PAYS AFRICAINS

Comme d'autres mandatures avant elle, l'actuelle et la précédente ont été marquées par la volonté de réformer et de renouveler les relations franco-africaines, par des démarches innovantes mais aussi par une diversification des partenaires de notre pays.

A. DES DÉMARCHES PARFOIS INNOVANTES MAIS INABOUTIES

L'« *agenda transformationnel* » mis en œuvre par le Gouvernement en Afrique au cours des deux derniers mandats présidentiels a consisté à investir des secteurs éloignés des affaires militaires, tels que la culture, les industries culturelles et créatives, le sport, la formation professionnelle, l'entrepreneuriat et l'innovation. Il s'agissait de tisser davantage de liens avec les sociétés civiles africaines et de mettre à distance le legs de la « Françafrique ».

Ainsi, **les bases d'une restitution des œuvres d'art spoliées ont été posées à la suite du rapport Sarr-Savoy** (novembre 2018), même si de nombreux écueils ont ensuite entravé sa mise en œuvre concrète. Outre les travaux sur la guerre d'Algérie menés par Benjamin Stora, la commission Duclert a également rendu son rapport sur le Rwanda (2021) **reconnaisant une responsabilité de la France dans les événements ayant mené au génocide de 1994** et permettant ainsi d'améliorer les relations avec ce pays.

Sur le continent africain comme dans le reste du monde, la diplomatie française a assumé un agenda de défense du féminisme et des LGBT. Une partie significative de l'aide au développement, par ailleurs en forte augmentation entre 2017 et 2022 avant de connaître un coup d'arrêt en 2023, a été consacrée à des projets en faveur de l'égalité des sexes et au soutien des organisations féministes locales et des ONG.

Enfin, la France a continué à plaider au sein des instances internationales pour davantage de solidarité envers l'Afrique, notamment par le biais du sommet sur le financement des économies africaines de mai 2021 et du sommet pour un nouveau pacte financier mondial de juin 2023.

Ces initiatives ont cependant toutes rencontré des difficultés majeures. À titre d'exemples, la relation avec l'Algérie s'est profondément dégradée, la France a été dépassée par ses partenaires européens pour la restitution des œuvres d'art, et plus globalement plusieurs décisions et déclarations officielles ont été considérées comme arrogantes et condescendantes envers les dirigeants ou les peuples africains.

Au total, l'« agenda transformationnel » n'a pas amélioré l'image de la France sur le continent. En cause, une approche trop verticale pour une stratégie qui apparaissait comme une énième tentative de « refondation » impulsée par le haut.

B. LE CHOIX DE SE TOURNER VERS DES PAYS HORS DE L'ANCIEN « PRÉ CARRÉ » POUR BÉNÉFICIER DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES

Après une première tournée au Sahel en 2017 en lien avec l'opération *Barkhane*, le président de la République a effectué une série de déplacements dans des pays d'Afrique anglophones pour marquer une volonté de réorientation de la politique africaine française vers des États sans passé colonial avec la France et réputés disposer d'un potentiel économique prometteur :

Nigeria, Kenya, Ghana, Éthiopie, Afrique du Sud... dont certains, comme le Nigéria et l'Afrique du Sud, sont en réalité déjà les premiers partenaires commerciaux de la France sur le continent. Le Kenya est notamment un véritable « hub » pour l'Afrique de l'Est en matière de services numériques.

Si les entreprises françaises, déjà présentes, pourraient effectivement bénéficier d'investissements supplémentaires dans ces pays, ceux-ci ne constituent toutefois nullement, comme le voudrait certaines représentations courantes, un « eldorado » contrastant avec un espace francophone encore ancré dans la pauvreté et les conflits. En effet, d'une part le niveau de corruption y est très élevé, d'autre part l'endettement de la plupart de ces pays atteint actuellement des niveaux alarmants, ce qui n'est pas sans effets sur leur stabilité politique, comme l'a montré la crise kenyane de l'été 2024. Enfin, les conflits latents ou ouverts n'y sont pas moins nombreux qu'en Afrique de l'Ouest.



Pays visités par le président de la République dans une optique de diversification des relations avec les pays africains

2. UNE STRATÉGIE RATTRAPÉE PAR LES QUESTIONS SÉCURITAIRES

La volonté de transformer et de diversifier les relations entre la France et l'Afrique s'est rapidement heurtée à la prégnance des questions sécuritaires et militaires, ainsi qu'à des enjeux géopolitiques nouveaux, notamment les offensives de « concurrents stratégiques » de la France, en particulier la Russie. Sur ces sujets, la France est apparue en perte d'influence et d'image.

A. LES LEÇONS DE BARKHANE

1. Un manque d'analyse des causes réelles du conflit

Pourtant relevées pendant plusieurs années par les spécialistes des pays du Sahel ou par des rapports parlementaires, les lacunes de la réponse apportée par la France et ses partenaires aux conflits des pays sahéliens (Mali, Burkina Faso, Niger) ont perduré jusqu'au départ forcé des militaires français, après 8 ans d'opération. **La focalisation sur le « terrorisme international » a éclipsé non seulement l'enracinement local des mouvements dirigés par des chefs locaux, mais aussi les causes profondes qui alimentent le renouvellement des groupes armés** : marginalisation de certains groupes sociaux, États prédateurs dans les périphéries du territoire plus que garants de la sécurité et des services publics, conflits entre communautés historiquement opprimées et communautés dominantes,

exactions récurrentes des armées régulières, mauvaise gouvernance, corruption et détournement de l'aide.

Sur le plan militaire, les doctrines de contre-insurrection et de stabilisation ont également montré leurs limites.

2. Une approche dite «3D » globalement mise en échec

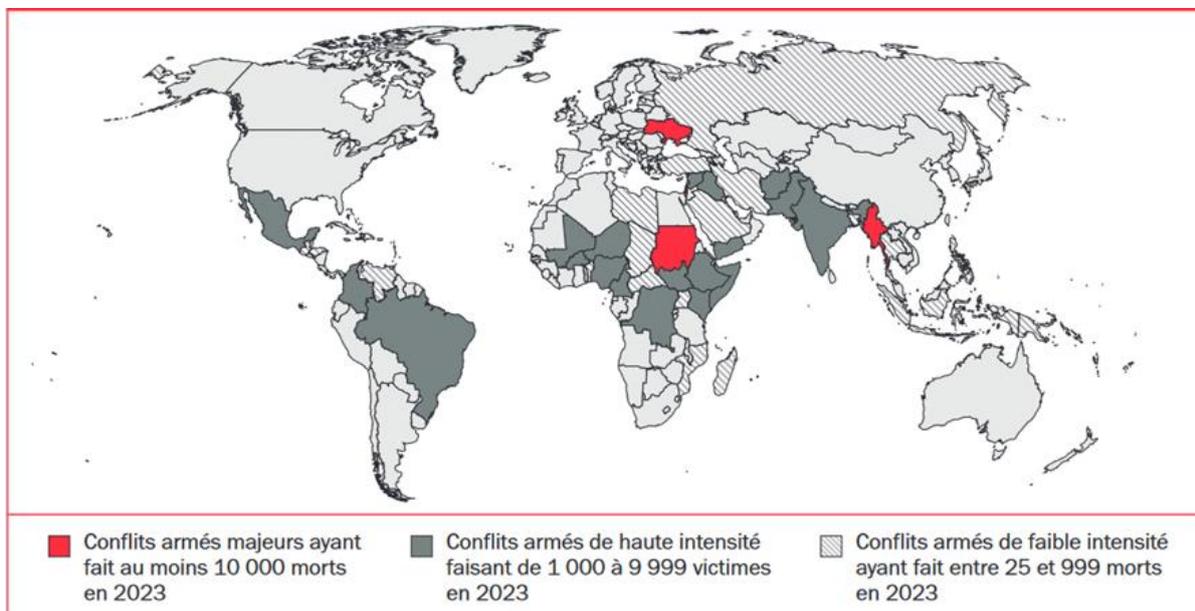
Alors que l'opération *Barkhane* (2014-2022) obtenait des succès militaires tactiques sans pouvoir les capitaliser, **l'approche dite « 3D »** (diplomatie, défense, développement) mise en œuvre tardivement par la France et ses partenaires européens via l'Alliance Sahel et ses investissements massifs – 4 milliards d'euros engagés par l'AFD –, **n'a pas permis d'inverser la tendance de fond d'une extension des troubles**. L'idée de développer immédiatement les zones « libérées » a buté sur l'« inconcordance » entre le temps court de l'action militaire et le temps long du développement.

En outre, **cette approche « 3D » a conduit à une confusion entre militaires et développeurs**, mettant en risque les organisations de la société civile (OSC), qui ont un impératif de neutralité totale aux yeux des populations. Inversement, la fin de l'intervention militaire a conduit, de manière inédite, à la décision d'interrompre totalement l'aide au développement, au détriment de la préservation des relations entre la France et les populations concernées.

Enfin, la durée très longue de l'opération *Barkhane*, sans amélioration décisive de la sécurité pour les populations, a fait grandir son impopularité, exploitée à la fois par la Russie et le groupe Wagner et par les responsables politiques locaux. L'action diplomatique, sans doute sous-investie par la France, est restée à la remorque de l'action militaire et n'est pas parvenue à peser sur les choix du gouvernement malien, qui n'a jamais réellement tenté d'appliquer l'accord d'Alger.

B. DES ENJEUX DE PAIX ET DE SÉCURITÉ PRÉGNANTS EN AFRIQUE

1. Une forte conflictualité qui entrave le développement du continent



Source : SIPRI Yearbook 2024

Si les atouts du continent sont immenses, ce potentiel est entravé par une conflictualité qui persiste, voire qui s'aggrave. Ainsi, parmi les 50 pays les plus conflictuels actuellement dans le monde, la moitié se trouvent en Afrique. Des crises particulièrement graves ont lieu au Soudan, au Burkina Faso, au Mali, en Éthiopie, ou encore en République démocratique du Congo, avec des conséquences humaines tragiques.

Ces conflits et ces crises constituent un obstacle évident à l'amélioration des conditions de vie des populations. Les violences sont massives, les économies ne peuvent se développer, les

mouvements de population réfugiées déstabilisent des régions entières, des milliers d'école doivent fermer.

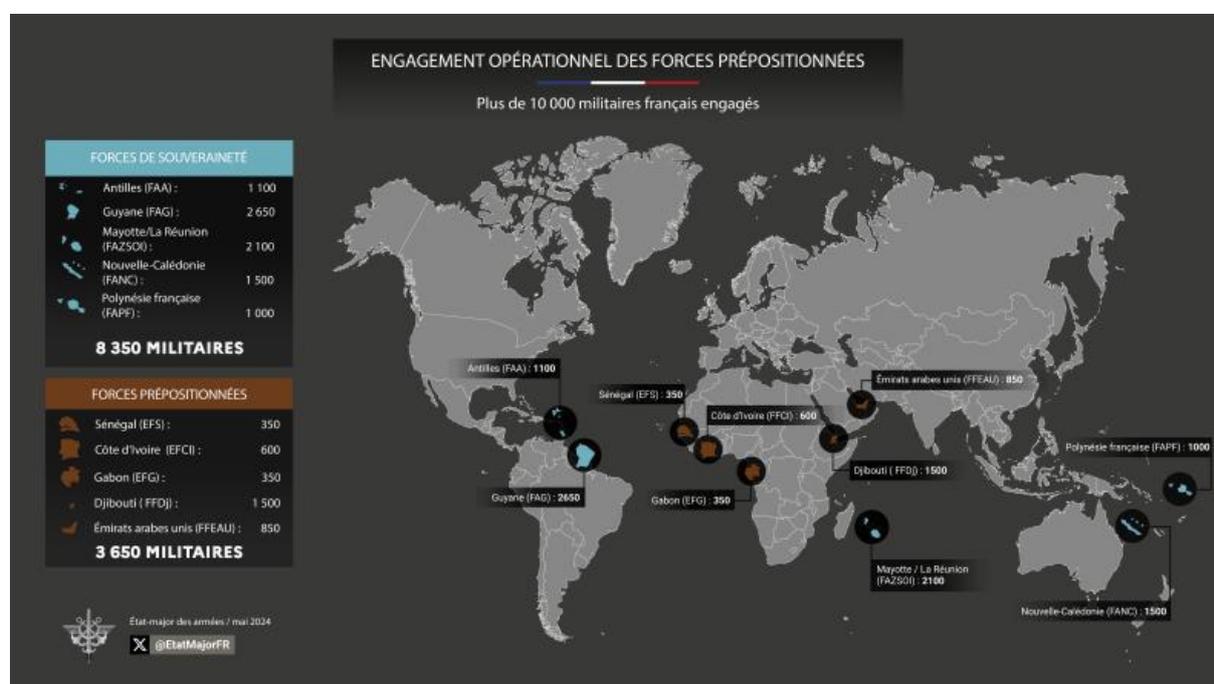
La France, comme d'autres pays européens, considère à juste titre que **sa propre sécurité est liée à la stabilité du continent africain**, voisin immédiat de l'Europe. Les conflits sur le Continent ont de multiples répercussions de l'autre côté de la Méditerranée, qu'elles soient sécuritaires, migratoires ou économiques.

2. Des enjeux sécuritaires dont la France ne peut se désintéresser

Le retrait du Sahel ne signifie pas que la France n'ait plus d'intérêts en Afrique de l'Ouest. Si les échanges commerciaux restent modestes, **plus de 100 000 Français sont inscrits dans les consulats et de nombreuses entreprises françaises y sont implantées.**

Or les États du golfe de Guinée présentent des fragilités qui, bien que moindre que celles des États sahéliens, sont exploitées par **des groupes djihadistes en progression constante**. Le développement du **trafic de drogue** dans cette région est également rapide, menaçant désormais les intérêts essentiels de la France et de l'Europe. Les saisies se multiplient dans le cadre de l'opération *Corymbe* de la Marine nationale. La région est enfin un lieu de départ privilégié pour les migrations illégales.

3. La réduction concertée du format des bases militaires françaises, une réforme dépassée par les événements



- Une réforme mal négociée avec les partenaires

Le président de la République a annoncé en février 2023 une diminution des effectifs militaires français en Afrique de l'Ouest, visant à « **réduire l'empreinte** » en réaction aux coups d'État au Mali et au Burkina Faso, dans un contexte de rejet de la présence militaire française assez largement partagé au sein de la population. Cette évolution devait passer par un transfert de responsabilité de certaines emprises et par la mise en place d'un dispositif à géométrie variable, avec un « socle » et des détachements ponctuels en fonction des missions. Le résultat attendu de cette déflation massive était de passer de 900 à moins de 400 hommes en Côte d'Ivoire, et de 350 ou 400 à moins de 100 au Sénégal et au Gabon. Parallèlement, la France a exprimé un soutien aux nouvelles autorités tchadiennes, issues d'un changement de régime non constitutionnel, en raison de la forte présence militaire française dans le pays.

Cette déflation anticipée **semble avoir été décidée dans un premier temps sans concertation avec les pays concernés**, à qui il était affirmé en même temps, de manière contradictoire, que la France répondrait désormais mieux à leurs demandes en matière de coopération militaire. En outre, ce processus a été engagé de manière quasi identique dans

les trois pays qui abritent une base française, sans tenir compte de contextes assez différents. **Mis devant le fait accompli, les autorités et les chefs militaires de ces pays ont d'abord réagi négativement.**

Finalement, rien ne s'est passé comme prévu : les nouvelles autorités politiques sénégalaises souverainistes, d'abord attentistes, ont annoncé en novembre 2024 la fin de la base française. Au même moment, au Tchad, une annonce similaire était faite, préparée en réalité depuis plusieurs mois par un rapprochement avec la Russie et avec les Émirats arabes unis mais une nouvelle fois mal anticipée par la France. Puis le président ivoirien a annoncé la rétrocession de la base de Port-Bouët. Ainsi, **la France a subi un revers médiatique majeur, alors même que c'est elle qui avait pris l'initiative de la réduction de ses effectifs militaires au Sénégal et en Côte d'Ivoire et que le revirement tchadien était assez prévisible.** Cette incompréhension des attentes de nos partenaires est un problème majeur qui doit nous interpeler.

- Des conséquences négatives

Même si la France maintient une centaine de militaires en Côte d'Ivoire et au Gabon (pour le Sénégal la situation reste incertaine), **il sera en réalité difficile de maintenir la coopération opérationnelle et les formations des armées des partenaires à leur niveau actuel** (environ 10 000 militaires africains par an formés au Gabon, dont 40 % venus d'autres pays d'Afrique centrale, environ 7 000 au Sénégal). Ceci ne pourra bien entendu pas être compensé par la modeste hausse en cours des effectifs africains dans les écoles militaires en France.

Par ailleurs, cette réduction rendra beaucoup **moins aisée les éventuelles opérations d'évacuation** de ressortissants français et européens en cas de crise, alors que l'opération *Sagittaire* a montré toute l'importance de la base de Djibouti pour organiser une telle évacuation au Soudan en avril 2023.

Enfin et surtout, les capacités d'action que ses bases conféraient à la France en Afrique de l'Ouest constituaient **un élément de son statut de « puissance moyenne de rang mondial¹ »**, au même titre que son siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, de son rôle de « plume » sur les résolutions relatives à l'Afrique, ou encore du poste de Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Sa contribution à l'évacuation des ressortissants européens lors de l'opération *Sagittaire* grâce à l'appui de la base de Djibouti manifestait ce rôle important et l'influence qui s'y rattache. La France jouait également le rôle de nation-cadre pour les interventions militaires européennes en Afrique, ses partenaires occidentaux reconnaissant son expertise dans ce domaine. De même, la coopération avec les Etats-Unis en matière de renseignement était en partie liée à une crédibilité entretenue grâce à cette capacité d'intervention.

4. Le défi lancé par les compétiteurs stratégiques doit être relevé

De nombreux pays choisissent aujourd'hui d'approfondir leurs relations avec les pays africains, y compris sur le plan de la coopération de défense et de la coopération militaire. C'est notamment le cas de la **Russie**, de la **Turquie**, de la **Chine**, mais aussi de plusieurs pays du Moyen-Orient comme les **Émirats arabes unis** ou **Israël**. Les coopérations sont essentiellement d'ordre économique comme avec la Chine, ou militaires avec la présence de mercenaires qui soutiennent les régimes en place tout en diffusant une **désinformation massive**, comme le groupe *Wagner* – devenu *Africa Corps* – au Mali ou en République centrafricaine.

Cette diversification des partenaires est ambiguë. D'un côté, elle reflète une volonté de « faire jouer la concurrence » en sortant de relations exclusives parfois jugées déséquilibrées. De l'autre, elle traduit aussi une dépendance multiple. Notamment, **les pays émergents ont tendance à considérer l'Afrique comme le « terrain de jeu » de leur nouvelle puissance** : c'est ainsi que la Chine et la Russie, mais aussi le Brésil, la Turquie, l'Inde ou la Corée du Sud organisent des sommets africains pour nouer des relations profitables avec le continent. Or la Chine est en partie responsable de l'endettement excessif de nombreux pays tandis que

¹ L'expression est de l'ancien ambassadeur Michel Foucher.

l'aide militaire fournie par les mercenaires russes constitue pour leur « clients » une forme évidente de dépendance.

La perte d'influence de la France sur le continent apparaît ainsi en partie comme l'envers de la montée en puissance des pays émergents, qu'il convient de mesurer sans naïveté.

Contre le récit d'une bataille perdue d'avance, **il faut toutefois aussi relativiser le « narratif » d'une avancée inexorable de ces concurrents.** La Russie a indéniablement marqué des points contre les intérêts français en Afrique mais elle subit des revers importants contre les groupes djihadistes au Sahel. La démonstration récente de son impuissance en Syrie inquiète ses partenaires africains. Dans un contexte de surendettement généralisé, la Chine apparaît désormais comme le principal créancier autant que comme un partenaire. Les échanges commerciaux avec la Turquie ne sortent pas plus des schémas de dépendance classiques que ceux avec l' « Occident », etc.

Dès lors, tout en changeant de méthode, la France doit continuer à jouer sa partition, en s'appuyant sur des atouts toujours présents, et démontrer ainsi **qu'elle peut construire de nouveaux partenariats qui n'ont rien à envier à ceux que proposent ces autres pays.**

5. Des conflits majeurs auxquels la France doit contribuer à mettre fin avec la communauté internationale

Dans un continent marqué par les conflits, la France doit continuer à œuvrer pour la paix et la sécurité. Le développement des relations économiques et commerciales avec les pays de l'est et de la corne de l'Afrique est entravé par de graves conflits. **Au Soudan**, la France doit continuer à soutenir un cessez-le-feu, à fournir des moyens d'assistance humanitaire et à plaider auprès des acteurs étrangers pour qu'ils s'abstiennent de tout soutien militaire, logistique ou financier aux parties.

De même, en RDC, il est désormais bien établi que la fin du conflit suppose notamment **l'arrêt du soutien du Rwanda et de son armée au groupe M23 dans le nord-est du pays.** La France doit donc davantage s'appuyer sur le renouveau de ses relations avec Kigali pour obtenir des avancées dans ce domaine.

3. UN OBSTACLE MAJEUR AU RENOUVEAU DES RELATIONS : LA DÉGRADATION DE L'IMAGE DE LA FRANCE

A. DES CRITIQUES DIVERSES

La dégradation de l'image de la France en Afrique traduit avant tout **un éloignement par rapport aux sociétés civiles et aux populations** : le tournant générationnel (la majorité de la population n'était pas née il y a 20 ans) n'a pas été suffisamment perçu par notre pays, qui a continué à s'adresser principalement à des élites aujourd'hui très minoritaires ou écartés du pouvoir. Au-delà de ce facteur très général, des **reproches précis** sont fait à notre pays.

1. Une diversité de motifs

La notion de « sentiment anti-français » est sujette à caution car elle suggère une opposition purement émotionnelle et dépourvue d'argumentation. Si un tel phénomène existe et se traduit par des diatribes sans nuance, il existe aussi de nombreuses critiques plus argumentées, de portée et d'intensité très variable, **qui appellent chacune une réponse différente.**

C'est d'abord la perception d'une forme **d'arrogance et de paternalisme** qui se sont traduits par des maladresses telles que la convocation des chefs d'État sahéliens à Pau en janvier 2020 ou, inversement, le fait de n'en avoir invité aucun au « sommet France-Afrique » à Montpellier en octobre 2021. Plus généralement, le fait que la communication et les décisions sur l'Afrique soient toujours très « verticales » et centralisées à l'Élysée rend les faux-pas plus retentissants. Il convient donc de diversifier les canaux d'expressions dans ce domaine.

La critique porte également sur :

- **les interventions militaires** telles que *Barkhane*, l'intervention en Libye en 2011 et celle en Côte d'Ivoire dans les années 2000, ainsi que sur la présence des bases françaises ;
- les activités des **multinationales françaises** parfois perçues comme des instruments de l'inégalité économique Nord-Sud ;
- le **franc CFA** (sa réforme en 2019 ayant été inachevée, en grande partie du fait de la réticence des chefs d'État africains à la mener à son terme) ;
- les **questions mémorielles** et leur traitement par la France (par exemple le massacre de Thiaroye au Sénégal) ;
- La **politique des visas**, qui reste un irritant majeur, les mesures de restriction parfois erratiques des années récentes ayant suscité un profond mécontentement auprès des entrepreneurs, des étudiants, des artistes ou des hommes politiques africains, avec en particulier des conséquences majeures sur la relation franco-marocaine en 2021 ;
- les modalités de mise en œuvre de **l'aide au développement**, également très critiquées : imposition pas suffisamment co-construite de programmes standardisés, conditionnalités parfois étrangères à la culture du pays, soupçon d'agenda caché... l'aide est prise dans le discours global anti-occidental et ne bénéficie finalement qu'assez peu à l'influence française.

2. L'accusation de « double standard » et la question des « valeurs démocratiques »

Malgré le discours de la Baule de François Mitterrand (1990), **la diplomatie française n'est pas parvenue, s'agissant de l'exigence du respect des principes démocratiques en Afrique, à assurer la cohérence de ses positions dans les diverses situations qu'elle a eues à affronter**. Les nécessités du moment, la soudaineté des crises politiques mais aussi un attachement excessif à la préservation d'une « stabilité » souvent synonyme de *statu quo*, ont empêché de mener cet *aggiornamento* à son terme. Les réactions variables aux récents coups d'État en Afrique de l'Ouest – entre les deux extrêmes de l'attitude très dure face au Niger et du soutien à la transition non constitutionnelle au Tchad –, ainsi que le soutien parfois manifesté (là encore du fait des nécessités du moment) à des dirigeants vieillissants et mal aimés, ont ainsi dégradé l'image de la France aux yeux d'une jeunesse africaine désormais majoritaire et qui ne supporte plus ce « double standard ».

Il est nécessaire, dorénavant, de **s'attacher davantage à la substance de la démocratie qu'aux seuls processus électoraux**. Tous les dirigeants du Sahel élus au terme d'une transition avec des élections validées par la communauté internationale ont été renversés par un nouveau coup d'État. Le défi est donc le suivant : **porter une plus grande attention à la réalité de la participation populaire et aux réformes structurelles qui la renforcent, tout en n'imposant pas une tradition euro-centrée perçue comme néo-coloniale**. Pour cela, il convient de s'appuyer autant que possible sur les mouvements et sur les réflexions démocratiques endogènes, comme le suggèrent les travaux d'Achille Mbembe, créateur de la « *Fondation de l'innovation pour la démocratie* ». Ceci n'empêche pas d'avoir une approche pragmatique des relations bilatérales, mais en s'efforçant d'éviter les gestes de soutien à des régimes rejetés par une grande majorité de leur population.

Ceci pose également **la question de la promotion des « valeurs » démocratiques et sociétales dans les pays partenaires**, actuellement très mal reçue dans certains pays. Si la première réponse est de mettre fin au « double standard », il ne s'agit pas de renier les discours de soutien à la démocratie et aux droits humains, mais de réagir avec pragmatisme en distinguant les situations. Imposer des conditionnalités fortes en la matière dans le cadre des programmes de coopération est déplacé et contre-productif. En revanche, exprimer un désaccord face à des législations discriminatoires ou **répondre fortement à des attaques qui sont le fait d'activistes souverainistes souvent soutenus par la Russie** est légitime.

B. DES IDÉOLOGIES PANAFRICANISTES ANTI-OCCIDENTALES EN PLEIN ESSOR

En effet, l'Afrique voit monter en puissance un « néo-souverainisme » associé à une forme parfois extrémiste de panafricanisme. Affirmation de la souveraineté nationale, de **valeurs se**

voulant opposées à celles de l'« occident » (patriarcat, valeurs viriles, autoritarisme), critique du néocolonialisme, imprègnent de manière croissante une partie des sociétés sous l'effet d'évolutions de fond (échecs de l'éducation, islamisation de certains pans de la société, restrictions des droits des minorités). Les représentants de ce mouvement disparate se réclament également du « Sud global », un concept polémique dirigé contre l'ordre du monde issu de la seconde guerre mondiale. Ce mouvement est par ailleurs activement soutenu et encouragé par la Russie. Il appelle de la part de la France et de ses alliés un renforcement de la diplomatie d'influence afin de lui opposer d'autres « narratifs », mais **ne pourra être contré sur la durée que par des relations de partenariat plus confiantes et perçues comme plus équilibrées avec les pays africains.**

4. UNE SÉCURITÉ COLLECTIVE AFRICAINE ENCORE FRAGILE

A. LE DÉCLIN DES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU

Les 5 opérations de maintien de la paix des Nations unies en cours en Afrique

Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) depuis avril 1991.

Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) depuis 2014.

Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) depuis 2010.

Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abiyé (FISNUA) depuis 2011.

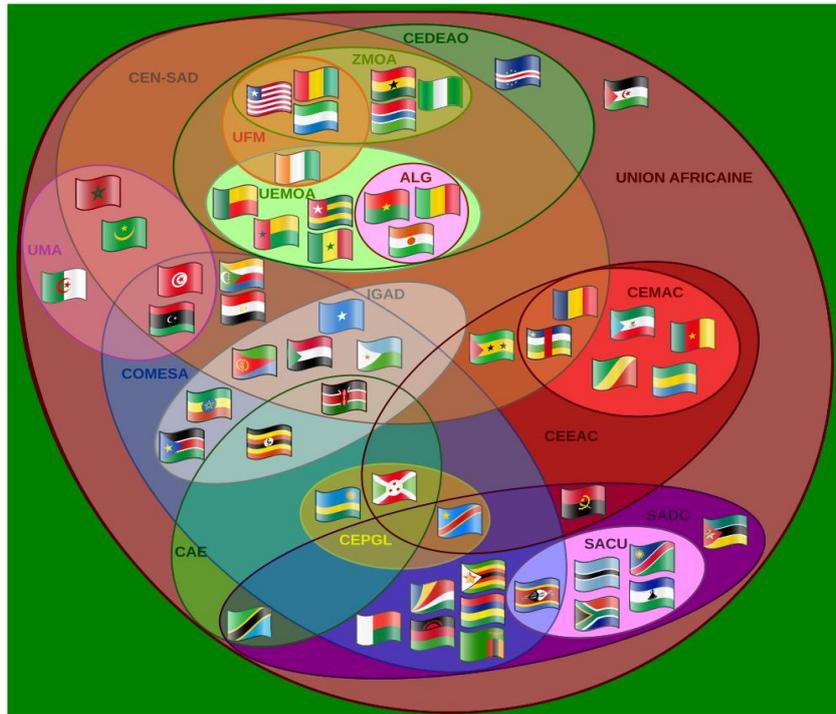
Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS) depuis 2011.

Sur 11 opérations de maintien de la paix des Nations unies actuelles, 5 se déroulent en Afrique. De très nombreuses opérations ont eu lieu par le passé sur le continent. Plusieurs d'entre elles ont réussi à mettre fin à des crises ou à conduire des transitions politiques, et ont globalement permis d'épargner de nombreuses vies humaines, en particulier de civils. Toutefois, **le bilan des dernières grandes interventions est beaucoup plus mitigé** (MINUSMA au Mali, MINUSCA en RCA ou MONUSCO en RDC).

Les obstacles à la réussite de ces opérations sont nombreux : mandats pas assez solides pour protéger efficacement les civils, absence d'accord à faire respecter entre les belligérants, qualité insuffisante des troupes fournies par les États membres... Des abus sexuels commis au cours de certaines missions ont beaucoup dégradé l'image des Nations unies, malgré plusieurs réformes. Les relations conflictuelles avec les gouvernements des pays où se déroulent les missions sont devenues très fréquentes. Le fait que les missions s'éternisent les transforme en cible facile pour des campagnes de dénigrement instrumentalisées par certains acteurs.

Au total, de nouvelles réformes sont nécessaires pour garantir une meilleure acceptation de ces missions, ce qui suppose de leur confier des mandats plus réalisables et assumés par les contingents des pays concernés et de mieux évaluer les résultats obtenus.

B. L'ARCHITECTURE AFRICAINE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ, UNE CRÉATION INABOUTIE



L'enchevêtrement des organisations régionales africaines du fait de la multi-appartenance : Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), Zone monétaire ouest-africaine (ZMOA), Communauté économique des États de l'Ouest (CEDEAO), Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Union du fleuve Mano (UFM), Autorité du Liptako-Gourma (ALG), Union du Maghreb arabe (UMA), Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Southern African Custom Union (SACU) et Southern African Development Community (SADC).

a) Une architecture africaine de paix et de sécurité qui a quelques interventions à son actif

L'Union africaine a développé **une architecture de paix et de sécurité (APSA)** : Conseil de paix et de sécurité, système continental d'alerte rapide, force africaine en attente (FAA) formée par des contingents des Communautés économiques régionales (CER) telles que la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou la communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

Depuis l'an 2000, 38 opérations de paix dirigées par des organisations africaines ont ainsi été déployées dans 25 pays, avec parfois des résultats appréciables, comme au Liberia, en Guinée-Bissau, au Lesotho ou encore en Gambie. D'autres types d'opérations dites « *ad hoc* », souvent validées *a posteriori* par l'Union africaine, s'y sont ajoutées hors du cadre institutionnel de l'APSA pour lutter contre des insurrections transfrontalières, comme la force multinationale mixte contre Boko Haram et le G5 Sahel.

La France doit encore renforcer son soutien à cette architecture, notamment par la formation et le renforcement des capacités militaires au niveau régional ou en collaborant avec l'UA et les CER pour la planification des missions de paix et la gestion des crises.

b) Un bilan très mitigé

Le bilan global de la contribution des organisations régionales africaines à la paix et à la sécurité sur le continent reste cependant très mitigé, pour deux raisons principales. D'abord, leur financement dépend essentiellement de la communauté internationale. La Facilité Européenne pour la Paix (FEP) fournit ainsi 5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Ensuite, les États africains sont souvent trop soucieux de leur souveraineté pour accepter les interventions. De fait, les CER peinent encore à intervenir dans les crises majeures, comme le montre l'échec récent de la CEDEAO face au coup d'État au Niger ou encore l'absence de réaction de l'UA face à la guerre civile en Éthiopie, qui a pourtant fait des

centaines de milliers de morts. De même, l'actuelle mission de la SADC en RDC semble insuffisamment pensée et préparée. En outre, alors que les conflits interétatiques se multiplient (entre l'Éthiopie ; le Soudan et l'Égypte ; l'Algérie et le Maroc ; le Kenya et la Somalie ; le Soudan et le Soudan du Sud), l'UA est rarement sollicitée pour intervenir.

Plus globalement, **la prédominance de la dimension militaire dans les réponses de l'UA et des CER n'est pas adaptée** à la gestion des conflits djihadistes et à la consolidation de la paix. Les solutions uniquement militaires peuvent figer un temps les conflits mais rarement les faire disparaître. La construction d'ordres politiques stables suppose une réflexion et des efforts durables qui ne sont généralement pas mis en œuvre. Les opérations régionales rencontrent de ce point de vue les mêmes difficultés que les opérations de la France ou des Nations unies.

Au total, les organisations régionales africaines ont encore un long chemin à parcourir pour contribuer de manière décisive à établir un espace de paix et de sécurité sur le continent africain. En attendant, il reste nécessaire de les consulter systématiquement sur les sujets de paix et de sécurité, mais aussi de **plaider pour la mise en œuvre de la résolution 2719 du CSNU de décembre 2023**, dont l'adoption a été soutenue par la France et qui permet le financement direct par les Nations unies des opérations africaines de paix, par exemple dans le cadre du conflit dans le nord-est de la RDC.

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

- Ne pas élaborer une « politique africaine » unique mais continuer à développer des relations multiples avec les pays africains en s'appuyant sur les nombreux liens construits au fil du temps. Continuer à entretenir et à développer des relations avec l'ensemble des pays du continent, notamment en Afrique de l'Ouest.
- « Décentraliser » et diversifier le discours sur les pays africains en laissant davantage d'acteurs officiels s'exprimer sur le sujet. Faire preuve de plus d'humilité en limitant le nombre de grands sommets organisés par Paris où la seule parole présidentielle prétend redéfinir la relation globale France-Afrique.
- Continuer à plaider pour une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), afin d'avoir deux sièges de membres permanents pour des pays africains ainsi qu'un plus grand nombre de membres élus. Soutenir les demandes africaines visant à augmenter le financement du développement durable sur le continent ainsi que sa transition énergétique. Soutenir les pays africains dans leurs efforts pour sortir du piège de la dette.
- Ne pas se désintéresser des pays du Sahel et faire preuve à leur égard de « patience stratégique » face aux menées prédatrices de la Russie ; tenter de rétablir une coopération avec des ONG ou des collectivités territoriales dans la région. S'appuyer sur le nouveau partenariat franco-marocain pour rétablir des canaux de communication avec les pays du Sahel.
- Compenser la déflation des effectifs ou la suppression des bases militaires françaises par une augmentation du volume des missions de défense afin d'enrichir les partenariats militaires ; spécialiser les attachés de défense par armée (terre-air-marine) pour tenir compte de la structuration des armées des partenaires ; montrer à ceux-ci la détermination de la France à continuer à fournir un appui efficace en matière de sécurité.
- Renforcer la diplomatie française pour rééquilibrer son rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des relations entre la France et les pays africains face à l'Élysée et au ministère des armées.
- Poursuivre l'objectif d'appropriation de la politique de solidarité internationale par les populations des pays partenaires. Malgré les réductions budgétaires, préserver les moyens nécessaires aux projets visant à lutter contre la grande pauvreté et aux actions humanitaires, notamment en RDC et au Soudan. Réévaluer l'aide aux pays émergents au regard de l'influence que la France en retire et de l'attitude de ces pays à son égard.
- Encourager les interventions de l'AFD et d'Expertise France en matière d'accès à la justice et intégrer systématiquement cette dimension dans les efforts de résolution des crises et des conflits.

- Fixer un objectif de part de l'APD française ou de part du RNB consacrée au développement agricole en Afrique de l'Ouest (de l'ordre de 0,1% du RNB).
- Soutenir davantage l'enseignement supérieur, les échanges d'enseignants et de chercheurs et les partenariats universitaires.
- Condamner tout changement de régime anticonstitutionnel afin de maintenir une attitude cohérente et d'éviter l'accusation de "double standard", tout en tenant compte des aspirations des populations concernées. Encourager davantage la réconciliation nationale et la consolidation durable des institutions que le respect formel des étapes obligées de la transition. Le cas échéant, concourir à ces transformations par une aide publique au développement renforcée en matière de gouvernance. Se coordonner avec l'Union africaine (UA) et avec les communautés économiques régionales (CER). Se garder de toute position pouvant être interprétée comme un soutien à des chefs d'État très contestés. Anticiper les évolutions politiques possibles et mieux appréhender les transitions.
- Abandonner les approches « conditionnelles » s'agissant de la promotion de la démocratie et des valeurs humanistes, au profit d'une attitude globalement plus cohérente à l'égard des dirigeants africains. Continuer cependant à soutenir financièrement les initiatives africaines dans ce domaine et à effectuer des démarches auprès des autorités pour lutter contre les discriminations. Contrer fermement les diatribes anti-occidentales souvent soutenues par la Russie dans le cadre de sa guerre hybride.
- Poursuivre la mise en œuvre de la stratégie informationnelle de la France en maintenant les moyens des ambassades et en recrutant davantage de spécialistes, notamment en matière de contre-influence et de lutte contre la désinformation. Augmenter la part de l'aide à l'éducation dans l'APD et introduire une dimension plus importante d'éducation à l'information et au numérique dans les projets d'éducation financés par l'AFD. Responsabiliser les plateformes numériques pour qu'elle mettent en œuvre « l'appel de Villers-Cotterêts » du sommet de la francophonie du 4 octobre 2024.
- Renforcer les moyens de France Média Monde et assurer la pérennité de son financement pour garantir son indépendance.
- Poursuivre la mise en œuvre du rapport Hermelin pour mettre en place un traitement des visas plus cohérent avec la préservation de l'attractivité et du rayonnement de la France. Préparer la mise en place future du visa Schengen numérisé EU VAP.
- Pour tenter de dépasser les difficultés rencontrées par les efforts de paix de l'UA, plaider pour la mise en œuvre de la résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui permet le financement des opérations sous mandat de l'UA par l'ONU, afin de mettre sur pied une opération de paix de l'UA en RDC et/ou au Soudan. Plaider pour un renforcement des institutions de prévention des conflits au sein de l'APSA et pour un développement des aspects civils et de police communautaire des interventions de paix de l'UA.
- Continuer à soutenir la mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), notamment via Expertise France. Éviter les accords commerciaux séparés pays par pays avec des pays membres de la ZLECAf.
- Mettre en œuvre le « Programme international mobilité employabilité francophone » (PIMEF) annoncé lors du sommet de Villers-Cotterêts de novembre 2024, s'attacher à faire remonter, le moment venu, les moyens du réseau culturel et éducatif français à l'étranger.
- Concrétiser la reprise des relations avec le Maroc et la mise en place du « partenariat d'exception renforcé » par une réunion de haut niveau, des visites ministérielles dans les domaines de l'énergie, des transports et de la culture, une communication spécifique sur les partenariats, et la relance de la coopération de défense.
- Valoriser la relance du partenariat franco-marocain en s'appuyant sur la capacité grandissante du Maroc à se projeter en Afrique de l'Ouest dans le domaine économique. Lancer des projets conjoints dans la région, mis en œuvre le cas échéant par l'AFD. Mettre en place une nouvelle coopération en format 3+3 France-Espagne-Portugal / Maroc-Mauritanie-Sénégal pour traiter les nombreux sujets d'intérêt commun



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Commission des affaires étrangères, de la défense et des
forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Composition de la délégation :



Ronan Le Gleut
Rapporteur
Sénateur des Français établis
hors de France
(LR)



Marie-Arlette Carlotti
Rapporteuse
Sénatrice des Bouches-du-Rhône
(GSER)



François Bonneau
Rapporteur
Sénateur de la Charente
(UC)